CLUBES DE CANNABIS Y REGULACIÓN DEL CANNABIS TERAPÉUTICO

NICOLÁS ALEJANDRO GUILLÉN NAVARRO
Profesor ayudante doctor (acred. Prof. Titular)
Facultad de Derecho. Universidad de Zaragoza

SUMARIO. I. INTRODUCCIÓN.– II. REGULACIÓN COMO SUSTANCIA ESTUPEFACIENTE: LA CONVENCIÓN ÚNICA DE 1961 SOBRE ESTUPEFACIENTES Y LEY 17/1967, DE 8 DE ABRIL.– III. REGULACIÓN COMO SUSTANCIA PSICOTRÓPICA: CONVENIO SOBRE SUSTANCIAS PSICOTRÓPICAS DE 1971 Y LEGISLACIÓN NACIONAL.– IV. ASPECTOS LEGALES DEL CULTIVO DEL CANNABIS EN ESPAÑA.– V. PROBLEMÁTICA LEGAL EN TORNO AL CONSUMO PROPIO.– VI. CLUBES SOCIALES DE CANNABIS. 1. STS 484/2015, de 7 de septiembre. Requisitos del consumo compartido. 2. Acerca de la regulación de los clubes de cannabis. Problemática competencial a través de las regulaciones autonómicas de Navarra y Cataluña. Proposición de Ley de Regulación Integral y Control del Cannabis en Personas adultas de 2024.– VII. ASPECTOS LEGALES DEL USO TERAPÉUTICO DEL CANNABIS.– VIII. BIBLIOGRAFÍA.

RESUMEN: La situación legal del cannabis ha generado en España un interesante debate. El consumo de cannabis por parte de adultos en el ámbito privado, ya sea por motivos lúdicos o por motivos terapéuticos, es cada vez más frecuente. Ello ha conllevado la identificación de una corriente social que aboga por romper las barreras de la prohibición del cannabis en favor del establecimiento de una regulación que otorgue seguridad jurídica. La consideración del cannabis como sustancia estupefaciente ha lastrado en gran medida esta apertura, hecho que se va modulando a través de las investigaciones que demuestran distintos usos terapéuticos. Con ello, el presente estudio trata de analizar estos aspectos, en especial lo relativo al consumo y la acción de los clubes de cannabis, al igual de cuál es el marco regulatorio del uso terapéutico del cannabis.

Palabras clave: *Cannabis sativa* L; cannabinoides; tetrahydrocannabinol; cannabidiol; THC; CBD.

ABSTRACT: *The legal situation of cannabis has generated an interesting debate in Spain. The consumption of cannabis by adults, in the private sphere, whether for recreational reasons or for therapeutic reasons, is increasingly common. This has led to the identification of a social current that advocates breaking down the barriers of cannabis prohibition in favor of the establishment of regulation that provides legal certainty. The consideration of cannabis as a narcotic substance has greatly hindered this opening, a fact that is being modulated through research that demonstrates different therapeutic uses. With this, the present study tries to analyze these aspects, especially those related to the consumption and action of cannabis clubs, as well as the regulatory framework for the therapeutic use of cannabis.*

Key words: *Cannabis sativa* L; cannabinoids; tetrahydrocannabinol; cannabidiol; THC; CBD.

I. INTRODUCCIÓN

La regulación legal del cannabis en España gira en torno a la aplicación de diferente normativa que, como veremos a continuación, no es reciente y, por ende, se ha discutido acerca de si realmente recoge una visión reguladora adecuada del cannabis dados los avances en su estudio y aplicaciones. Ha de tenerse en cuenta que la planta *Cannabis sativa* L. (*Cannabaceae*) destaca por la presencia de distintas sustancias químicas denominadas cannabinoides, los cuales se unen a receptores específicos del organismo (receptores cannabinoides CB1 y CB2), produciendo efectos en el cuerpo humano, principalmente en el sistema nervioso central y el sistema inmunitario.

Dentro de estos cannabinoides destacan el delta-9-THC (Δ -9-Tetrahidrocannabinol) y el cannabidiol (CBD). Respecto al delta-9-THC es el principal principio psicoactivo del cannabis que destaca por su interacción con los receptores cannabinoides CB1 del cerebro, produciendo efectos relacionados con la alteración de la percepción y modificación del estado de ánimo (1). Por el contrario, el CBD destaca por sus propiedades terapéuticas, como reducir la ansiedad y aliviar el dolor sin los efectos psicoactivos del THC, destacándose sus múltiples finalidades. Las especiales particularidades de los efectos de estos cannabinoides y, por ende, de la planta del cannabis, conlleva el hecho de su tratamiento legal desde dos facetas, la de sustancia estupefaciente y psicotrópica, situaciones que analizaremos a continuación.

II. REGULACIÓN COMO SUSTANCIA ESTUPEFACIENTE: LA CONVENCIÓN ÚNICA DE 1961 SOBRE ESTUPEFACIENTES Y LEY 17/1967, DE 8 DE ABRIL

El cannabis es considerado una sustancia estupefaciente. Dicha conclusión se extrae de la Convención Única de 1961 sobre estupefacientes, la cual fue

(1) Véase, entre otros, Sagredo (2011). En este sentido, el autor señala que los efectos psicoactivos asociados con el consumo del cannabis derivan específicamente de la interacción del D9-THC con los receptores cannabinoides CB1 que están localizados en el sistema nervioso central en grupos específicos de neuronas. En concreto, «la estimulación exógena de estos receptores CB1 cerebrales altera los procesos fisiológicos en los que interviene el SCE, de manera que a bajas dosis produce relajación, reducción de la coordinación, somnolencia, alteración de la percepción y la concentración, alteración del sentido del espacio y el tiempo. Sin embargo, el consumo en altas dosis puede producir alucinaciones, delirios, deterioro de la memoria, desorientación y pensamientos esquizofrénicos si se consume en altas dosis y también de forma repetida y prolongada». En cuanto al funcionamiento del receptor CB1, Díaz, *et al.* (2019). Existen números estudios acerca de las diferencias entre el THC y el CBD, véase Fusar-Poli *et al.* (2009). No obstante, acerca de los efectos del consumo del cannabis se puede acudir a la monografía sobre el cannabis realizada por el Observatorio Español de las Drogas y las Adicciones (2022).

firmada y ratificada por España el 3 de febrero de 1966. Además, hay que tener en cuenta que el cannabis también se encuentra regulado en la Ley 17/1967, de 8 de abril, por la que se actualizan las normas vigentes sobre estupefacientes, y adaptándolas a lo establecido en el convenio de 1961 de las Naciones Unidas.

Acudiendo a la Convención Única, lo primero que se debe destacar es la delimitación conceptual hecha del cannabis en su art. 1, entendiéndose por tal «las sumidades, floridas o con fruto, de la planta de la cannabis (a excepción de las semillas y las hojas no unidas a las sumidades) de las cuales no se ha extraído la resina, cualquiera que sea el nombre con que se las designe». A ello, se añade la definición de planta de cannabis, de la que se entiende «toda planta del género cannabis» y la de resina de cannabis, en concreto, «la resina separada, en bruto o purificada, obtenida de la planta de la cannabis». De estas definiciones destaca, ante todo, el hecho de la exclusión de las semillas y las hojas no unidas a las sumidades, hecho que adquiere un papel relevante, como se analizará más adelante, de cara a legalidad en cuanto a su utilización en productos. Si bien, la definición de sumidades no aparece en la Convención, acudiendo a la dada por la RAE, puede entenderse que es el ápice o extremo más alto de la planta, es decir, lo que comúnmente se conoce como «cogollos».

No obstante, el aspecto más importante son las consecuencias de la inclusión del cannabis en las listas de estupefacientes o preparados que se anexan a la Convención. En concreto la Convención cuenta con cuatro listas (I, II, III, IV), incluyéndose al cannabis en la enumeración de estupefacientes de la Lista I, teniéndose que señalar el hecho de que hasta diciembre de 2020 también estaba incluido en la Lista IV. Como digo, el cannabis, la resina de cannabis y los extractos y tinturas de cannabis se encuentran dentro del listado de estupefacientes recogido en la lista I, en la que se incluyen sustancias estupefacientes muy adictivas o de probable uso indebido, o que se pueden convertir en estupefacientes que son igualmente adictivos y de probable uso indebido y que son sometidas a rigurosas medidas de control y fiscalización (2). Como se comprueba, en esta lista se incluye al cannabis y su resina, los cuales quedan

(2) Junta internacional de fiscalización de estupefacientes de Naciones Unidas (2005). Se entiende que son estupefacientes, las sustancias enumeradas en las Listas I y II. Por otra parte, las sales, los isómeros y las sales de los isómeros de estupefacientes incluidos en la Lista I y II están sujetos a la misma fiscalización que los propios estupefacientes. Además, los ésteres, éteres y las sales de ésteres y de éteres de los estupefacientes que figuran en la Lista I también están sujetos a fiscalización. Aunque no afecta al cannabis, la Lista II incluye sustancias que son menos adictivas y cuyo uso indebido es menos probable que las de la Lista I. A su vez, la Lista III incluye preparados que contienen estupefacientes que están destinados a usos médicos legítimos y que están compuestos de tal forma que no es posible que el preparado sea objeto de uso indebido ni que se pueda extraer fácilmente el estupefaciente de base.

definidos en la Convención, hecho que no ocurre con los extractos y tinturas, los cuales podemos asociar a las preparaciones que se producen mediante la aplicación de disolventes al cannabis.

Por su parte, el cannabis y su resina se encontraban hasta diciembre de 2020 incluidas también en la lista IV, hasta que la Comisión de estupefacientes de Naciones Unidas, en su Decisión 63/17, decidió su exclusión de dicha lista (3). Este hecho es importante dado que en la lista IV se incluye a determinados estupefacientes enumerados en la Lista I que están considerados como particularmente nocivos por sus propiedades adictivas y por su potencial de uso indebido. La inclusión de los estupefacientes en esta lista hace que, por sus particularidades, las sustancias se encuentren sujetas a medidas especiales de fiscalización por los países y que se utilicen raramente en la práctica médica, posibilitándose en la Convención el que los países decidan prohibir los estupefacientes de la Lista IV, si lo estiman necesario (4).

Acerca del porqué de esta exclusión, cabe remitirse a la revisión hecha por parte de la Comisión de Estupefacientes de la ONU de una serie de recomendaciones de la Organización Mundial de la Salud sobre la marihuana y sus derivados, la cual a su vez era resultado de una de revisión plurianual llevada a cabo por el Comité de Expertos en Farmacodependencia (ECDD), un órgano asesor científico independiente de la OMS. En concreto, se trataba de las siguientes seis recomendaciones (ECDD, 2019): suprimir el cannabis y la resina de cannabis de la Lista IV de la Convención de 1961; añadir el dronabinol y sus estereoisómeros (delta-9-tetrahidrocannabinol) a la Lista I de la Convención de 1961 y eliminarlo de la Lista II de la Convención de 1971, sujeto a la adopción por parte de la Comisión de la recomendación de agre-

(3) En concreto, En su primera sesión, celebrada el 2 de diciembre de 2020, la Comisión de Estupefacientes decidió en votación nominal por 27 votos contra 25 y 1 abstención retirar el cannabis y la resina de cannabis de la Lista IV de la Convención Única de 1961 sobre Estupefacientes enmendada por el Protocolo de 1972. El resultado de la votación fue el siguiente: Votos a favor: Alemania, Australia, Austria, Bélgica, Canadá, Chequia, Colombia, Croacia, Ecuador, El Salvador, España, Estados Unidos de América, Francia, India, Italia, Jamaica, Marruecos, México, Nepal, Países Bajos, Polonia, Reino Unido de Gran Bretaña e Irlanda del Norte, Sudáfrica, Suecia, Suiza, Tailandia, Uruguay. Votos en contra: Afganistán, Angola, Argelia, Bahrein, Brasil, Burkina Faso, Chile, China, Côte d'Ivoire, Cuba, Egipto, Federación de Rusia, Hungría, Iraq, Japón, Kazajstán, Kenya, Kirguistán, Libia, Nigeria, Pakistán, Perú, Togo, Turkmenistán, Turquía. Abstención: Ucrania.

(4) Véase el art. 2.5.b de la Convención que referido a los estupefacientes de la Lista IV establece que «Las Partes prohibirán la producción, fabricación, exportación e importación, comercio, posesión o uso de tales estupefacientes, si a su juicio las condiciones que prevalezcan en su país hacen que sea éste el medio más apropiado para proteger la salud y el bienestar públicos, con excepción de las cantidades necesarias únicamente para la investigación médica y científica, incluidos los experimentos clínicos con dichos estupefacientes que se realicen bajo la vigilancia y fiscalización de la Parte o estén sujetos a su vigilancia y fiscalización directas».

garlo a la Lista I de la Convención de 1961; agregar el THC (isómeros del delta-9-tetrahidrocannabinol) a la Lista I de la Convención de 1961, sujeto a que la Comisión apruebe la recomendación de agregar el dronabinol y sus estereoisómeros a la Lista I de la Convención de 1961 y eliminar el THC de la Lista I de la Convención de 1971, sujeto a la adopción de la recomendación para agregarlo a la Lista I de la Convención de 1961; eliminar los extractos y tinturas de cannabis de la Lista I de la Convención de 1961; añadir una nota a pie de página a la entrada correspondiente al cannabis y la resina de cannabis en la Lista I de la Convención de 1961 para que diga «Los preparados que contengan predominantemente cannabidiol y no más del 0,2% de delta-9-tetrahidrocannabinol no están bajo fiscalización internacional»; añadir a la Lista III de la Convención de 1961 las preparaciones que contengan delta-9-tetrahidrocannabinol (dronabinol), producidas por síntesis química o como preparaciones de cannabis que se combinen como preparaciones farmacéuticas con uno o más ingredientes distintos y de tal manera que el delta-9-tetrahidrocannabinol (dronabinol) no puede recuperarse por medios fácilmente disponibles o en un rendimiento que constituya un riesgo para la salud pública.

Este conjunto de recomendaciones suponía una reinterpretación muy importante de cómo debía regularse en cannabis. Al respecto, en el marco de la Unión Europea se emitió, por ejemplo, la Decisión (UE) 2021/3 del Consejo del 23 de noviembre de 2020, en la que se establecía la posición a adoptar por los Estados que son miembros de la Comisión de Estupefacientes (CND). Así, de esa Decisión se podía extraer la conformidad en la exclusión del cannabis y la resina de cannabis de la Lista IV de la Convención o la negativa a la introducción de la nota referida al CBD para su exclusión de la fiscalización internacional (5).

(5) Decisión (UE) 2021/3 del Consejo del 23 de noviembre de 2020, sobre la posición que debe adoptarse, en nombre de la Unión Europea, en la continuación del 63º período de sesiones de la Comisión de Estupefacientes en relación con la inclusión del cannabis y las sustancias relacionadas con el cannabis en las listas de la Convención Única de 1961 sobre Estupefacientes, enmendada por el Protocolo de 1972, y el Convenio sobre Sustancias Sicotrópicas de 1971. El posicionamiento era el siguiente; (1) el cannabis y la resina de cannabis se suprimirán de la Lista IV de la Convención sobre Estupefacientes (siguen estando enumerados en la Lista I de esa Convención); (2) el dronabinol y sus estereoisómeros (delta-9-tetrahidrocannabinol) deben añadirse a la Lista I de la Convención sobre Estupefacientes y, si se adopta esa recomendación, deben eliminarse de la Lista II del Convenio sobre Sustancias Sicotrópicas; (3) el tetrahidrocannabinol (isómeros del delta-9-tetrahidrocannabinol) se añadirá a la Lista I de la Convención sobre Estupefacientes, sujeto a la adopción por la CND de la recomendación de añadir el dronabinol y sus estereoisómeros (delta-9-tetrahidrocannabinol) a la Lista I de la Convención sobre Estupefacientes y, si se adopta esa recomendación, se eliminará de la Lista I del Convenio sobre Sustancias Sicotrópicas; (4) se suprimirá el término «extractos y tinturas» de la Lista I de la Convención sobre Estupefacientes; (5) no debe añadirse a la entrada correspondiente al cannabis y la resina de cannabis en la Lista I de la Convención sobre Estupefacientes la nota a pie de página que dice «Las preparaciones que contienen predominantemente cannabidiol y no más del 0,2 por ciento de delta-9-tetrahidro-

Así las cosas, el resultado principal de la reunión de la Comisión de Estupefacientes fue que en su Decisión 63/17 se decidiera la eliminación del cannabis de la Lista IV, manteniéndose, eso sí, en la lista I; además, del rechazo a que el CBD con un 2% o menos de THC no estuviera sujeto a controles internacionales. Con ello, la situación actual, atendiendo a su encuadre en la lista I, es que, siguiendo a Fernández Matellano (2022), las partes fiscalizadas del cannabis son las sumidades floridas o con fruto (cannabis), resina de cannabis, extractos y tinturas de cannabis. Por el contrario, no estarían fiscalizadas las raíces, semillas, tallos, hojas no unidas a las sumidades floridas, esquejes y plantas sin sumidades floridas, extractos y tinturas de estas partes.

En el caso de España, la regulación del cannabis hay que vincularla con la aplicación de la Ley 17/1967, de 8 de abril, por la que se actualizan las normas vigentes sobre estupefacientes, y adaptándolas a lo establecido en el convenio de 1961 de las Naciones Unidas (6). Con los cambios del encuadre del cannabis en las listas de la Convención, la figura del cannabis en España ha sufrido una variación relevante, al mantenerse la consideración de estupefaciente de conformidad con lo expuesto en el art. 2, que asocia este hecho a las sustancias naturales o sintéticas incluidas en las listas I y II del Convenio de 1961 (7), pero ya no sería de aplicación lo expuesto en el art. 2.2 al excluirse de la lista IV, es decir, la consideración de artículos o géneros prohibidos y por tanto el no ser objeto de producción, fabricación, tráfico, posesión o uso, con excepción de las cantidades necesarias para la investigación médica y científica, incluidos los experimentos clínicos con dichos estupefacientes que se realicen bajo la vigilancia y fiscalización de la Dirección General de Sanidad.

cannabinol no están sujetas a fiscalización internacional»; (6) No se añadirán a la Lista III de la Convención sobre Estupefacientes las preparaciones producidas por síntesis química o como preparación de cannabis, que se combinan como preparaciones farmacéuticas con uno o más ingredientes adicionales y de tal manera que el delta -9-tetrahidrocannabinol (dronabinol) no pueda recuperarse por medios fácilmente disponibles o en un rendimiento que constituya un riesgo para la salud pública.

(6) Más en concreto, el marco normativo acerca de los estupefacientes en España se estructura en torno a la siguiente normativa: Ley 17/1967, de 8 de abril, de estupefacientes, que adapta la legislación española a lo establecido en la Convención Única de 1961 sobre Estupefacientes de las Naciones Unidas; Real Decreto 1194/2011, de 19 de agosto, por el que se establece el procedimiento para que una sustancia sea considerada estupefaciente en el ámbito nacional; Real Decreto 1675/2012, de 14 de diciembre, por el que se regulan las recetas oficiales y los requisitos especiales de prescripción y dispensación de estupefacientes para uso humano y veterinario; Real Decreto 1573/1993, de 10 de septiembre, por el que se somete a ciertas restricciones la circulación de productos psicotrópicos y estupefacientes; Orden de 7 de mayo de 1963 por la que se dictan normas para el cultivo de plantas medicinales relacionadas con los estupefacientes.

(7) Se completa diciendo «y las demás que adquieran tal consideración en el ámbito internacional, con arreglo a dicho Convenio y en el ámbito nacional por el procedimiento que reglamentariamente se establezca».

No obstante, la inclusión del cannabis en la lista I de la Convención conlleva también limitaciones. Por ejemplo, según lo dispuesto en el art. 18 de la Ley 17/1967, de 8 de abril, se considerarán prohibidos cualquier género de propaganda, la formulación de ofertas en general u ofertas de venta y la remisión de muestras de estupefacientes incluidos en la Lista I y de aquellos otros que acuerde el Servicio, salvo que se efectúen con la debida autorización e intervención. Por otra parte, la norma introduce interesantes disposiciones acerca del cultivo de plantas destinadas a la producción de sustancias estupefacientes o que se puedan emplear como tales; de la fabricación de estupefacientes; el tráfico ilícito; la posesión, uso y consumo; los toxicómanos o lo relativo a las infracciones y de su corrección. Circunstancias, algunas de ellas, que exponemos más adelante focalizadas en el cannabis.

III. REGULACIÓN COMO SUSTANCIA PSICOTRÓPICA: CONVENIO SOBRE SUSTANCIAS PSICOTRÓPICAS DE 1971 Y LEGISLACIÓN NACIONAL

En lo relativo a sustancias psicotrópicas, hay que establecer como punto de referencia la aplicación del Convenio sobre Sustancias Psicotrópicas de 1971, el cual fue ratificado por España el 20 de julio 1973 y a través del cual se obliga a los Estados Partes a hacer efectivas las medidas de fiscalización aplicables a las sustancias incluidas en sus listas anexas y a aquellas que se incorporen a las mismas como consecuencia de las decisiones de la Comisión de Estupefacientes de las Naciones Unidas.

Al igual que ocurre con la Convención Única de 1961 sobre estupefacientes, el Convenio sobre Sustancias Psicotrópicas de 1971 recoge diferentes listas, en concreto cuatro, respecto a las cuales, ha de entenderse como sustancia psicotrópica a cualquier sustancia, natural o sintética, o cualquier material natural de estas listas, aplicando sobre ellas diferentes medidas de fiscalización. En lo que respecta al cannabis, en la lista I se contiene a los Tetrahidrocannabinoles (diferentes isómeros y sus variantes estereoquímicas) (8), además de incluirse al dronabinol (*trans*-9-tetrahydro-cannabinol) en la lista II (9). Estas medidas de fiscalización dependerán del encuadre de la sustancia, siendo restrictivas en

(8) En concreto: 7,8,9, 10-tetrahydro-6,6,9-trimetil-3-pentil-6H-dibenzo[b,d] pirano 1-01; (9R, 1OaR)-8,9, 10, 1Oa-tetrahydro 6,6,9-trimetil-3-pentil-6Hdibenzo[b,d]pirano-1-01; (6aR,9R, 1OaR)-6a,9, 10,1Oa tetrahydro-6,6,9-trimetil-3-pentil6H-dibenzo[b,d]pirano-1-01; (6aR, 1OaR)-6a,7, 10,1 Oa-tetrahydro 6,6,9-trimetil-3-pentil-6Hdibenzo[b,d]pirano-1-01; 6a,7,8,9-tetrahydro-6,6,9-trimetil-3-pentil-6H-dibenzo[b,d] pirano 1-01; (6aR, 1OaR)-6a,7,8,9,10,1Oahexahidro-6,6-dimetil-9metileno-3-pentil-6H-dibenzo [b, d]pirano-1-01.

(9) En denominación química: 6aR, 1OaR)-6a,7,8, 1Oa-tetrahydro 6,6,9-trimetil-3-pentil-6Hdibenzo[b,d] pirano-1-ol.

el caso de lista I, véase, por ejemplo, el hecho de que se prohíba todo uso, excepto el que, con fines científicos y médicos muy limitados, hagan personas debidamente autorizadas en establecimientos médicos o científicos, que estén bajo la fiscalización directa de sus Gobiernos o expresamente aprobados por ellos; o el que se exija que la fabricación, el comercio, la distribución y la posesión estén sometidos a un régimen especial de licencias o autorización previa o la prohibición a la exportación e importación, salvo excepciones (art. 7).

En el caso de España, el Real Decreto 2829/1977, de 6 de octubre, por el que se regulan las sustancias y preparados medicinales psicotrópicos, así como la fiscalización e inspección de su fabricación, distribución, prescripción y dispensación (10), sigue los pasos de dicho Convenio. La norma contiene cuatro listas en su anexo I en las que se incluyen los diferentes estupefacientes, además de una «Relación de sustancias no incluidas en dichas Listas» en el anexo II. Al igual que recoge el Convenio, en la lista I se contiene a los Tetrahidrocannabinoles (11), además de incluirse al dronabinol (delta-9-THC y sus variantes estereoquímicas) en la lista II (12). En el Real Decreto debe atenderse a las diferentes medidas de fiscalización e inspección de su fabricación, distribución, prescripción y dispensación aplicables a las sustancias, según su inclusión en alguna de las listas; no obstante, las más restrictivas se dan en el caso de la inclusión en la lista I. Así, el art. 2.1 establece la prohibición del uso, la fabricación, importación, exportación, tránsito, comercio, distribución y tenencia, así como la inclusión en todo preparado de las sustancias incluidas en la Lista I, abriéndose la puerta, previa autorización, si se pretendiera utilizar estas sustancias para fines científicos. Con ello, siguiendo a Fernández Matellano (2022), se consideran psicótopos fiscalizados, véase cannabinoides obtenidos por síntesis química, los siguientes: Δ^9 -THC (Dronabinol), además de isómeros THC: $\Delta^6\alpha(10\alpha)$ -THC, $\Delta^6\alpha(7)$ -THC, Δ^7 -THC, Δ^8 -THC, Δ^{10} -THC, $\Delta^9(11)$ -THC. Por su parte, el CBD y otros cannabinoides minoritarios no lo estarían.

IV. ASPECTOS LEGALES DEL CULTIVO DEL CANNABIS EN ESPAÑA

Como se ha señalado anteriormente, el cannabis, resina de cannabis y los extractos y tinturas de cannabis se encuentran dentro del listado de estupefacientes recogido en la lista I de la Convención Única, en la que se incluye sustancias

(10) Regulación que se completa con el Real Decreto 1573/1993, de 10 de septiembre, por el que se somete a ciertas restricciones la circulación de productos psicotrópicos y estupefacientes y la Orden de 14 de enero de 1981, por la que se desarrolla el Real Decreto 2829/1977.

(11) Véase, 1-hidroxi-3-pentil-6a,7,10a-tetrahidro-6,6,9-trimetil-6H-dibenzo(b,d)pirano.

(12) En concreto, (6aR, 10aR)-6a,7,8,10a-tetrahidro-6,6,9-trimetil-3-pentil-6H-dibenzo[b,d]pirano-1-ol.

estupefacientes sometidas a rigurosas medidas de control y fiscalización. No obstante, existe una exclusión y es que la Convención no se aplica al cultivo de la planta de cannabis destinado exclusivamente a fines industriales (fibra y semillas) u hortícolas (art. 28). Por otra parte, la Convención posibilita el cultivo fiscalizado de esta planta al señalarse que, si una parte firmante permite el cultivo de la planta del cannabis para producir cannabis o resina de cannabis, debe aplicar a ese cultivo el mismo sistema de fiscalización establecido para la adormidera. No obstante, aunque se recoge esta posibilidad, la Convención hace especial hincapié en que los Estados parte de la Convención adopten las medidas necesarias para impedir el uso indebido o tráfico ilícito de las hojas de la planta de la cannabis. Además, no hay que obviar lo dispuesto en el art. 22 que, relativo al cultivo, establece que cuando a juicio de un país la prohibición del cultivo de la planta de la cannabis resulte la medida más adecuada para proteger la salud pública y evitar que los estupefacientes sean objeto de tráfico ilícito, la Parte interesada prohibirá dicho cultivo, además de adoptar las medidas apropiadas para secuestrar cualquier planta ilícitamente cultivada y destruirla, excepto pequeñas cantidades requeridas por la Parte para propósitos científicos o de investigación.

En el caso de España, teniendo como base la Convención, la regulación del cultivo se contiene en la Ley 17/1967, de 8 de abril. En esta Ley destaca la necesidad de autorización para el cultivo y la producción, por lo que ninguna persona natural o jurídica podrá dedicarse al cultivo y producción, ni aún con fines de experimentación, sin disponer de ésta (13). Esta autorización recae en la Agencia Española de Medicamentos y Productos Sanitarios (AEMPS) (14) y se exceptúa con respecto al cultivo de la planta de cannabis destinada a fines industriales, siempre que carezca del principio activo estupefaciente (art. 9), matiz este último que no se recogía en la Convención. De todos modos, de este precepto hay otro aspecto también destacable y es que la Ley no exceptúa la finalidad hortícola, situación que sí que recoge la Convención. Esto conlleva a que la finalidad hortícola del cáñamo u ornamental no está permitida.

Como se señala, la autorización se asocia al cultivo de plantas que puedan producir estupefacientes con fines de investigación, con fines médicos o que puedan producir estupefacientes para la obtención de los lotes necesarios para la validación del proceso de fabricación de principios activos estupefacientes

(13) Complétese con la Orden de 7 de mayo de 1963 por la que se dictan normas para el cultivo de las plantas medicinales relacionadas con los estupefacientes.

(14) Véase el Real Decreto 1275/2011, de 16 de septiembre, por el que se crea la Agencia estatal «Agencia Española de Medicamentos y Productos Sanitarios» y se aprueba su Estatuto. En concreto, a través de las funciones y responsabilidades estatales de inspección y control en materia de tráfico y uso lícitos de estupefacientes y sustancias psicotrópicas (art. 7.27 del Decreto 1275/2011, de 16 de septiembre).

con fines médicos. Debe remarcar que el cultivo de plantas que puedan producir estupefacientes requiere de autorización previa de la AEMPS, circunstancia que afecta al cultivo de cáñamo, con independencia de su porcentaje en THC, cuando se pretende la extracción de cannabinoides.

Por otra parte, el cultivo de cáñamo, destinado a la producción industrial que no requiere autorización previa de la AEMPS, debe cumplir con una serie de requisitos. En primer lugar, el cultivo sólo puede destinarse a la obtención de fibra, grano o semillas. Asimismo, con respecto a las semillas, deben utilizarse semillas certificadas de variedades inscritas en el Catálogo común de variedades de especies de plantas agrícolas de la Unión Europea, o de variedades que cuentan con una Autorización Provisional de Comercialización (APC) (15) y tener menos del 0,3% de THC (16). Este porcentaje es un aspecto interesante ya que se destina esencialmente a evitar el cultivo de sustancias estupefacientes y así delimitar claramente el cultivo de cáñamo destinado a la industria, fibra y textil. En las últimas décadas este porcentaje ha variado, fijándose, por ejemplo, en el año 1984 en un 0,5%, para posteriormente reducirse al 0,3% (17) y al 0,2% (18), para volver a situarse en el 0,3% actual. Estos porcentajes son

(15) a Decisión 2004/842/CE de la Comisión, de 1 de diciembre de 2004 relativa a disposiciones de aplicación por las que los Estados miembros pueden autorizar la comercialización de semillas pertenecientes a variedades para las que se haya presentado una solicitud de inscripción en el catálogo nacional de variedades de especies de plantas agrícolas y hortícolas.

(16) Art. 4.4 del Reglamento (UE) 2021/2115 del Parlamento Europeo y del Consejo de 2 de diciembre de 2021 por el que se establecen normas en relación con la ayuda a los planes estratégicos que deben elaborar los Estados miembros en el marco de la política agrícola común (planes estratégicos de la PAC), financiada con cargo al Fondo Europeo Agrícola de Garantía (FEAGA) y al Fondo Europeo Agrícola de Desarrollo Rural (FEADER), y por el que se derogan los Reglamentos (UE) n.º 1305/2013 y (UE) n.º 1307/2013.

(17) Reglamento (CEE) n.º 2059/84 del Consejo, de 16 de julio de 1984, por el que se fijan las normas generales relativas a las medidas restrictivas a la importación de cáñamo y de semillas de cáñamo y por el que se modifica el Reglamento (CEE) n.º 619/71 en lo que se refiere al cáñamo. En concreto, en el art. 1 se fijaba en un 0,5 %, para los fines de la concesión de la ayuda para las campañas 1984/85 a 1986/87 y un 0,3 %, para los fines de la concesión de la ayuda para las campañas ulteriores.

(18) Véase art. 52 del Reglamento (CE) n.º 1782/2003 del Consejo, de 29 de septiembre de 2003, por el que se establecen disposiciones comunes aplicables a los regímenes de ayuda directa en el marco de la política agrícola común y se instauran determinados regímenes de ayuda a los agricultores y por el que se modifican los Reglamentos (CEE) n.º 2019/93, (CE) n.º 1452/2001, (CE) n.º 1453/2001, (CE) n.º 1454/2001, (CE) n.º 1868/94, (CE) n.º 1251/1999, (CE) n.º 1254/1999, (CE) n.º 1673/2000, (CEE) n.º 2358/71 y (CE) n.º 2529/200; artículo 39.1 del Reglamento 73/2009 del consejo de 19 de enero de 2009 por el que se establecen disposiciones comunes aplicables a los regímenes de ayuda directa a los agricultores en el marco de la política agrícola común y se instauran determinados regímenes de ayuda a los agricultores y por el que se modifican los Reglamentos (CE) no 1290/2005, (CE) no 247/2006, (CE) no 378/2007 y se deroga el Reglamento (CE) no 1782/2003; art. 32.6 del Reglamento (UE) n.º 1307/2013 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 17 de diciembre

esenciales y también afectan a las importaciones de cáñamo que se hagan (19). De igual manera, toda esta regulación enmarcada en el ámbito de los diferentes Reglamentos europeos es básica y no puede contradecirse por los Estados miembros. Este hecho se remarca, por ejemplo, en el Auto del Tribunal de Justicia (Sala Sexta) de 11 de julio de 2008 – Proceso penal contra Babanov (Asunto C207/08) en donde se señala que el Derecho comunitario se opone a que un órgano jurisdiccional de un Estado miembro aplique una legislación nacional que, infringiendo el Reglamento n° 1782/2003 (20), tiene como efecto prohibir el cultivo y la posesión de cáñamo destinado a la producción de fibras a que se refiere el citado Reglamento. En este sentido, hay que prestar especial atención al Decreto 1729/1999, de 12 de noviembre, por el que se establecen las normas para la solicitud y concesión de las ayudas al lino textil y al cáñamo (actualmente vigente) que recoge la referencia en su art. 15 al antiguo 5% de THC.

Para finalizar, en lo referido a aspectos generales del cultivo hay que indicar la aplicación con respecto a la producción de semillas de cannabis, cuando su destino es textil, del Reglamento Técnico de Control y Certificación de Semillas de Plantas Textiles, regulado por la Orden ARM/3372/2010, de 27 de diciembre y que conlleva por otra parte la llevanza de un sistema adecuado de identificación de las semillas utilizadas y el destino de las partidas; además de que las explotaciones del cultivo de cáñamo deberán cumplir la normativa general de una explotación agrícola, y estar dadas de alta en el Registro General de la Producción Agrícola (REGIPA).

Como se comprueba, la delimitación de los requisitos del cultivo del cannabis se asocia a la finalidad pretendida. En España, el cultivo, producción, fabricación, importación, exportación, distribución y comercio de Cannabis sativa con fines médicos, científicos o de investigación requiere autorización de la AEMPS. Dentro de estas finalidades, cuando nos referimos a la médica, el cultivo del cannabis entra dentro de la esfera de aplicación de la Orden de 7 de mayo de 1963, por la que se dictan normas para el cultivo de plantas medicinales relacionadas con los estupefacientes, y con ello la necesidad de autorización de la AEMPS para el cultivo de plantas que puedan producir estupefacientes (por ejemplo, para cultivos destinados a la producción de CBD utilizando los cogollos, independientemente

de 2013, por el que se establecen normas aplicables a los pagos directos a los agricultores en virtud de los regímenes de ayuda incluidos en el marco de la Política Agrícola Común y por el que se derogan los Reglamentos (CE) n° 637/2008 y (CE) n° 73/2009 del Consejo.

(19) Art. 189 del Reglamento 1308/2013 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 17 de diciembre de 2013, por el que se establece una organización común de mercados en el sector de los productos agrícolas.

(20) Recuérdese la evolución regulatoria a partir del Reglamento (CE) n° 1782/2003 y la actual aplicación del Reglamento (UE) 2021/2115 del Parlamento Europeo y del Consejo de 2 de diciembre de 2021.

del contenido de THC de la semilla empleada (21)). En esta Orden, actualmente aplicable, se recoge como requisitos para poder cultivar plantas destinadas a la producción de estupefacientes o que contengan estas sustancias, el que los interesados cursen una instancia a la Dirección General de Sanidad (en su redacción original y por tanto actualmente será la AEMPS la que deba recibir la solicitud de autorización para el cultivo de plantas que puedan producir estupefacientes con fines médicos), acompañando como documentos una memoria en la que se justifiquen las necesidades del cultivo y el fin a que se destina, consignando las especies vegetales que van a ser cultivadas y la extensión superficial, provincias, partidos judiciales, municipios y sitios de cultivo; una certificación del Alcalde acreditando el nombre de los propietarios, arrendatarios o contratistas que van a hacer los cultivos y la conformidad de los mismos, acreditada ante la autoridad municipal; una certificación de la Jefatura Agronómica de la provincia en la que se haga constar que los terrenos señalados para los cultivos reúnen las necesarias condiciones y son aptos para los mismos; un plano o croquis en el que se señalen con toda precisión las zonas que van a ser utilizadas en cada término municipal. Teniendo en cuenta que la norma es de 1963, el proceso se ha adecuado por parte de la AEMPS, y en el proceso de solicitud, además de esta memoria, se debe indicar el material de partida (tipo, cantidad, variedades que se pretenden cultivar, origen lícito de las semillas y/o esquejes que se proyecta cultivar y cantidad de semillas y/o esquejes que se pretenden cultivar) y el proveedor del material de partida (en concreto se debe aportar documentación que acredite la relación contractual de la entidad solicitante con el proveedor del material de partida y la que acredite que el proveedor puede realizar tal actividad, emitida por las autoridades competentes); aspectos sobre la producción (productos a obtener, previsión de producción finalidad de las cantidades de cada uno de los productos obtenidos, consideración del estupefaciente a obtener), las instalaciones o la cadena de distribución (fabricante autorizado, intermediario hasta el cliente final y cliente final). Por ejemplo, respecto a las instalaciones se debe indicar la previsión de parcelas (provincia y término municipal) y superficie a cultivar, aportando datos catastrales y documentación que acredite la titularidad de la propiedad de las instalaciones y, en su caso, relación contractual con el propietario de las mismas, además de certificados de idoneidad de cultivo de cannabis en las parcelas de la provincia en la que se ejecuten los mismos, emitidas por la correspondiente Delegación Provincial de Agricultura, para cultivos realizados directamente sobre suelo. Parecido proceso lo podemos ver asociado a la solicitud de autorización para el cultivo de plantas que puedan producir estupefacientes con fines de investigación (22).

Por último, respecto al cultivo de plantas que puedan producir estupefacientes para la obtención de los lotes necesarios para la validación del proceso

(21) Junta de Andalucía (2021).

(22) Estos procedimientos se pueden consultar en la web de la AEMPS (2022).

de fabricación de principios activos estupefacientes con fines médicos, en el proceso de autorización de la AEMPS, ha de destacarse que las todas las entidades que realicen la actividad de fabricación de principios activos estupefacientes deben de disponer de autorización de fabricación de sustancias activas estupefacientes, estar inscritos en el Registro Unificado de Empresas de Sustancias Activas (RUESA), gestionado por la AEMPS (23), y cumplir con las Normas de Correcta Fabricación de medicamentos de la Unión Europea (NCF).

V. PROBLEMÁTICA LEGAL EN TORNO AL CONSUMO PROPIO

La consideración del cannabis como estupefaciente de acuerdo con el Convenio de 1961 y la Ley 17/1967, de 8 de abril, además de considerar al dronabinol como sustancia psicotrópica, conlleva el tener en cuenta todas las restricciones anteriormente apuntadas acerca de la limitación para fines médicos y científicos de la producción, la fabricación, la exportación, la importación, la distribución, el comercio, el uso y la posesión del cannabis. En España todavía no se ha avanzado lo suficiente a la hora de establecer un marco regulatorio que establezca la legalidad de uso conforme a una serie de pautas y limitaciones. No obstante, sí que ha habido pasos muy importantes, en especial la proposición de Ley de regulación integral y control del cannabis en personas adultas presentada por el Grupo Parlamentario Mixto en enero de 2024 a través de la cual se pretende establecer una regulación del mercado de cannabis y con ello facilitar la transición al mercado regulado, ordenando todas las actividades vinculadas a la planta que están ahora mismo en la ilegalidad (24). No obstante, habrá que esperar a su devenir parlamentario (25).

(23) Véase, 76 del Real Decreto Legislativo 1/2015, de 24 de julio, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley de garantías y uso racional de los medicamentos y productos sanitarios y con el artículo 25 del Real Decreto 824/2010, de 25 de junio, por el que se regulan los laboratorios farmacéuticos, los fabricantes de principios activos de uso farmacéutico y el comercio exterior de medicamentos y medicamentos en investigación.

(24) Por otra parte, hay que mencionar la aparición previa de distintas proposiciones de Ley y de no de Ley. En este sentido, por ejemplo, en septiembre de 2021 se presentaron tres Proposiciones de ley, planteadas por 3 grupos parlamentarios, con distintas variantes: proposición de Ley de regulación integral del cannabis presentada por el Grupo Parlamentario Republicano (28 septiembre 2021, calificada el 5 de octubre de 2022); proposición de Ley integral del cannabis presentada por el Grupo Parlamentario Plural (24 septiembre 2021, calificada el 5 de octubre de 2022); proposición de Ley de regulación integral y control del cannabis en personas adultas presentada por: Grupo Parlamentario Confederal Unidas Podemos-En Comú Podem-Galicia en Común (6 octubre 2021, calificada el 11 de octubre de 2021).

(25) Dese cuenta de que, en febrero de 2024, se presenta la Proposición no de Ley en Comisión relativa a intensificar la prevención y la reducción del consumo de cannabis presentada por el Partido Popular. Como se comprueba, con una finalidad distinta a la anteriormente comentada.

A fecha de la realización de este estudio, puede decirse que la situación actual de lo relativo al cannabis en España es restrictiva. En este sentido, existe más limitaciones a tener en cuenta, además de la ya apuntada, como el que se inste a que las Partes adopten las medidas necesarias para impedir el uso indebido o tráfico ilícito de las hojas de la planta del cannabis o que se diga que las Partes sólo permitirán la posesión de estupefacientes con autorización legal (art. 33 de la Convención). No obstante, hay que recalcar los efectos positivos, de cara a la legalización del cannabis, asociados a la exclusión de la Lista IV que conllevaba la obligación de que las partes prohibieran su producción, fabricación, exportación e importación, comercio, posesión o uso (con excepción de las cantidades necesarias para la investigación médica y científica).

Como digo, la situación actual en España es la de vetar el uso del cannabis. Prueba de ello, por ejemplo, es que la Ley Orgánica 4/2015, de 30 de marzo, de protección de la seguridad ciudadana, considere como infracción grave (26) «el consumo o la tenencia ilícitos de drogas tóxicas, estupefacientes o sustancias psicotrópicas, aunque no estuvieran destinadas al tráfico, en lugares, vías, establecimientos públicos o transportes colectivos, así como el abandono de los instrumentos u otros efectos empleados para ello en los citados lugares» (art. 36.16).

Además del consumo y la tenencia, la Ley Orgánica 4/2015, de 30 de marzo, también entra de lleno en el cultivo. Se recordará que la legislación permite el cultivo de las plantas cannabinoides, así como la producción y fabricación de sus sustancias derivadas destinadas a finalidades terapéuticas y la investigación científica, pero qué ocurre con el cultivo para consumo particular. En este sentido, puede apuntarse la tolerancia del cultivo de cannabis para uso personal, siempre que se realice en lugares privados que no sean visibles desde la vía pública. Ello se extrae de la redacción del art. 36.18 de la Ley Orgánica 4/2015, de 30 de marzo, que considera como infracción grave «La ejecución de actos de plantación y cultivo ilícitos de drogas tóxicas, estupefacientes o sustancias psicotrópicas en lugares visibles al público, cuando no sean constitutivos de infracción penal». Ha de advertirse que el art. 368 del Código Penal (Ley Orgánica 10/1995, de 23 de noviembre) establece penas de prisión de tres a seis años y multa del tanto al triplo del valor de la droga objeto del delito si se tratare de sustancias o productos que causen grave daño a la salud, y de prisión de uno a tres años y multa del tanto al duplo en los demás casos, para aquellos que ejecuten actos de cultivo, elaboración o tráfico, o de otro modo promuevan, favorezcan o faciliten el consumo ilegal de drogas tóxicas, estupefacientes o sustancias psicotrópicas, o las posean con

(26) Para las infracciones graves, el grado mínimo comprenderá la multa de 601 a 10.400 euros; el grado medio, de 10.401 a 20.200 euros, y el grado máximo, de 20.201 a 30.000 euros (art. 39 de la Ley Orgánica 4/2015, de 30 de marzo).

aquellos fines (27). Como se comprueba, a efectos sancionadores, el artículo 368 del Código Penal distingue entre drogas que causan y que no causan grave daño a la salud, englobándose al cannabis en el segundo grupo de acuerdo con el Ministerio de Sanidad.

Visto lo anterior, el Código Penal español no considera delito el consumo, la posesión y el cultivo de cannabis siempre que sea para el propio consumo y no esté destinado al tráfico. No obstante, cuál es la frontera para considerar o no que nos encontramos ante el propio consumo. En este sentido, es imprescindible acudir al cuadro de dosis mínimas psicoactivas de las principales sustancias tóxicas objeto de tráfico de drogas elaborada en 2009 por el Instituto Nacional de Toxicología (revisado el 1 de agosto de 2021). En concreto para el cannabis (se utiliza como denominación marihuana) se fija en 100 gramos la posesión legal para el consumo personal, considerando que un consumidor se suele proveer de sustancia para 3 a 5 días y que el consumo diario estimado máximo se sitúa entre los 15-20 gr (tabla 1). Esta tabla adquiere notoria relevancia ya que es utilizado en los procesos penales y criterio utilizada por el Tribunal Supremo en su jurisprudencia.

Tabla 1. Dosis mínimas psicoactivas de las principales sustancias tóxicas objeto de tráfico de drogas.

	Unidades peso	Dosis habitual más baja	Dosis habitual más alta	Dosis media	Consumo diario estimado máximo	Dosis mínima psicoactiva	Previsión (3 a 5 días de consumo en gramos)
Marihuana	g	1,5	2		15-20	10 mg (vía oral), 5 mg/m ² de superficie	100

Fuente: elaboración propia a través de la tabla del Instituto Nacional de Toxicología (2009).

Con todo lo anterior, hay que tener presente que el consumo de cannabis, se interpreta ilegal con base en la Ley de Estupefacientes de 1967, al permitirse únicamente el consumo con fines médicos. No obstante, es una realidad que cada vez es más frecuente su consumo en la esfera privada, véase en el domicilio, hecho que, a pesar de ser ilegal, este consumo no es sancionable.

(27) En el artículo también se matiza que los tribunales podrán imponer la pena inferior en grado a las señaladas en atención a la escasa entidad del hecho y a las circunstancias personales del culpable, con la salvedad de si concurriere alguna de las circunstancias a que se hace referencia en los artículos 369 bis y 370 del Código Penal.

Esta es la situación legal a fecha de realización del presente estudio y habrá que estar muy pendientes de qué ocurre con la Proposición de Ley de Regulación Integral y Control del Cannabis en Personas adultas, que fue presentada por el Grupo Parlamentario Mixto en enero de 2024. Resulta destacable el que en su exposición de motivos se haga una crítica acerca de la situación anteriormente descrita y del hecho de que se sancione la tenencia de cannabis para uso personal en la vía pública, cuando el consumo en el ámbito privado no es sancionable. Se dice que las sanciones previstas en la Ley Orgánica de Protección de la Seguridad Ciudadana «resultan inmorales» y que «pueden poner en serios aprietos a cualquier persona en el actual contexto socioeconómico». Debe tenerse en cuenta que la proposición de Ley va encaminada a favorecer el camino de la legalización del cannabis, regulando aspectos muy interesantes como el consumo personal o el autocultivo. En este sentido, por ejemplo, en el art. 21 se establece que la cantidad permitida en personas adultas para el transporte o tenencia en espacios públicos será, como máximo, de una de estas cuatro posibilidades: «a) 100 gramos de sumidades floridas de cannabis secas. b) 30 gramos de extracciones de cannabis. c) Productos elaborados con cannabis con un contenido de THC total de 10 gramos. d) La suma de las posibles combinaciones proporcionales de los productos anteriores». De igual manera se regula el consumo personal, con cifras anuales, en concreto, se dice que «la cantidad anual permitida en personas adultas para el consumo personal en el domicilio o espacios privados análogos será, como máximo, de una de estas cuatro posibilidades: a) 3.650 gramos de sumidades floridas de cannabis secas. b) 1.000 gramos de extracciones de cannabis. c) Productos elaborados con cannabis con un contenido de THC total de 365 gramos. d) La suma de las posibles combinaciones proporcionales de los productos anteriores». Estos datos son por domicilio por lo que en el caso de que convivan más de una persona adulta consumidora, no se podrá disponer de más del doble de la cantidad para una persona, independientemente del número de personas adultas de la unidad de convivencia. Nótese que la regulación ya no sólo habla de cannabis en general, sino que incluso profundiza en normar el consumo del cannabinoides más problemático por sus efectos psicotrópicos como es el THC.

Además del consumo propio, la proposición de Ley entra de lleno en lo relativo al autocultivo, entendiéndose por tal la actividad de cultivo de cannabis para el consumo personal del mismo cultivador o de un reducido número de hasta cinco personas convivientes (art. 26). Diferenciando entre cultivos de exterior y los cultivos de interior (según se valgan o no de luz solar), sobre estos se aplican una serie de limitaciones y es que el cultivo en exterior no puede superar volúmenes superiores a los 20 metros cúbicos o que el cultivo en interior no emplee potencias lumínicas superiores a los 1.200 vatios, no pudiendo ocupar dichos espacios volúmenes superiores a los 4 metros cúbicos,

estableciéndose la limitación de que en el caso de cultivar paralelamente en la modalidad de cultivo de interior y de cultivo de exterior, no se podrá exceder la suma proporcional de los anteriores límites. En ambas situaciones los cultivos deben estar en espacios cerrados, ubicando las plantas en lugares seguros, sin sobrepasar muros o vallas y evitando la visualización o accesibilidad a las mismas desde la vía pública.

VI. CLUBES SOCIALES DE CANNABIS

Los clubes sociales de cannabis han generado mucha problemática en los últimos años por su encuadre legal, atendiendo a sus actividades y finalidad. Consideradas asociaciones sin ánimo de lucro, éstas se centran esencialmente en proporcionar cannabis a sus miembros, partiendo del hecho de que el consumo de cannabis es un acto privado y, por lo tanto, no está sujeto a las mismas restricciones que el consumo en lugares públicos. Surgidos en la década de los noventa, estos clubes funcionaban con aparente normalidad, hecho que cambia por completo tras el posicionamiento del Tribunal Supremo en sentencia 484/2015, 7 de septiembre, de 2015 (28).

1. STS 484/2015, de 7 de septiembre. Requisitos del consumo compartido

Desde su aparición, los clubes sociales de cannabis habían venido operando con relativa normalidad, apoyadas en parte por la existencia de un vacío legal y el aval de distintas sentencias judiciales. En 2015 esta situación se vio alterada al posicionarse por primera vez el Tribunal Supremo sobre el encaje legal de sus actividades, a través de la sentencia 484/2015 emitida por el Pleno de Tribunal Supremo (29). El caso parte del hecho de la creación de una Asociación de Estudios y Usuarios del Cáñamo en Bilbao que básicamente puso en funcionamiento un sistema de cultivo de cannabis que le permitía una producción con la que atender las necesidades de consumo de los socios.

(28) Acerca del surgimiento de los clubes de cannabis en la década de los noventa se puede hacer mención al estudio de Val (2017) para el caso del País Vasco, visión interesante ya que se conecta con el análisis posterior de la STS 484/2015, de 7 de septiembre. También, se puede consultar el análisis realizado por Montañés Sánchez (2017) respecto a la evolución del activismo cannábico en España. Esta autora expone que el movimiento asociativo de personas usuarias de cannabis surge en España con el nacimiento de la Asociación Ramón Santos de Estudios del Cannabis (ARSEC) en Barcelona, en 1991.

(29) Acerca de la actividad propia de los clubes sociales de cannabis desde el punto de vista penal: Fernández Bautista (2021). Sobre el análisis jurisprudencial: Muñoz Sánchez (2018).

Posteriormente, la sustancia tóxica era preparada para el consumo, envasada y posteriormente entregada a los socios para su propio consumo conforme a la previsión de consumo semestral, estableciéndose un límite máximo de sustancia tóxica a dispensar a los socios de dos gramos por día y fijándose en dos euros el precio de cada gramo dispensado. Además, cada socio pagaba una cantidad de diez euros con la inscripción.

En el mes de noviembre de 2011 se llevó a efecto una investigación en torno a la asociación por parte de miembros de la Policía Municipal de Bilbao, intervención que culminó el día 14 de noviembre de 2011 en que se efectuó una entrada y registro en el domicilio de la asociación. La causa fue tramitada por el Juzgado de Instrucción nº 6 de Bilbao, fallada posteriormente por la Sala de lo Penal de la Audiencia Provincial de Vizcaya (Sección sexta), siendo seguida por un delito contra la salud pública en su modalidad de drogas que no causan grave daño a la salud.

La AP de Vizcaya dictó sentencia absolutoria al considerar que los hechos probados no eran constitutivos de delito, basándose en el siguiente análisis que concreta el TS en la sentencia de estudio (fundamento de derecho primero):

«La actividad de la asociación, aun con especiales características, constituye un supuesto de lo que denomina “cultivo compartido” que, como variante del consumo compartido, sería, según dicho órgano, tan atípico como lo es el cultivo para consumo personal. En el cultivo compartido, sostiene el Tribunal de instancia, al igual que en el consumo compartido, no se identifica finalidad de tráfico. Presenta una nota peculiar: mientras que el consumo compartido se caracteriza por el consumo de la droga en un momento episódico, al cultivo compartido es inherente cierta permanencia. El cultivo se desarrolla durante un período de tiempo y su producto se reparte entre los partícipes, sin que, lógicamente, se produzca un consumo en grupo puntual, sino dilatado o prolongado en el tiempo. Esa perdurabilidad no aparece en el caso de los acopios para fiestas o celebraciones, con los que habitualmente se relaciona el consumo compartido».

El Ministerio Fiscal, negando la doctrina del consumo compartido recurrió en casación la sentencia de la Audiencia Provincial. Básicamente decía que atendiendo al número de socios (doscientos noventa) y las cantidades asignadas a cada uno, se estaba ante el manejo y distribución (entre los asociados) de un total de 10,4 toneladas de cannabis cada seis meses, magnitud que se alejaba de los montos que se barajan al contemplarse la atipicidad de algunos supuestos de consumo compartido.

Adentrándonos en las conclusiones más relevantes del TS en la sentencia, la primera que se puede destacar es que el TS declara «que todo consumo de drogas tóxicas, estupefacientes o psicotrópicas que no entre en los supuestos expresamente autorizados por los Convenios y las normas administrativas vigentes en España, constituye un “consumo ilegal” a los efectos de cumplir el tipo del

art. 344 del C.P., como destinatario de las conductas de promoción, favorecimiento o facilitación que tal tipo prevé y sanciona penalmente». El art. 368 CP no sanciona el consumo, pero sí toda actividad que lo promueve» (fundamento derecho séptimo). También se pronuncia acerca del cultivo al decir que «El cultivo es una de las acciones expresamente mencionadas en el art. 368. Cuando su objetivo final es ese consumo contrario a la legalidad, se convierte en conducta típica», hecho en el que posteriormente se profundiza y matiza al considerar que el cultivo «compartido» de cannabis destinado al consumo exclusivo y excluyente de quienes promueven esa producción a escala reducida, aún siendo actividad no legal, puede carecer de relevancia penal en determinadas condiciones:

«al igual que todas las actuaciones personales que van destinadas al propio consumo (ilegal, pero no penalmente prohibido) son atípicas en nuestro ordenamiento, aunque supongan facilitar o promover un consumo ilegal (la adquisición, la solicitud, incluso la producción...), también el cultivo es atípico cuando no se detecte alteridad presupuesta de la intervención penal: facilitar o favorecer el consumo de otros. El cultivo para el exclusivo consumo personal es contrario a la legalidad, pero carece de relieve penal. El cannabis, como es sabido, es uno de los estupefacientes con ciclo natural de cosecha. Los actos de cultivo del mismo son punibles sólo en cuanto tiendan a facilitar la promoción, favorecimiento o facilitación del consumo indebido por terceros» (fundamento jurídico séptimo).

De todos modos, hay un pronunciamiento importante en la sentencia y es la configuración del autoconsumo y el consumo compartido. En este sentido hay que tener en cuenta que, según doctrina reiterada del Supremo, «de la misma forma que el autoconsumo de droga no es típico, el consumo compartido o autoconsumo plural entre adictos no constituye una conducta penalmente sancionable» (30). Partiendo de esta premisa, el Tribunal Supremo establece que la atipicidad del consumo compartido es aplicable cuando concurren cuatro circunstancias o requisitos (fundamento de derecho noveno) (31):

«La atipicidad del consumo compartido, doctrina de creación jurisprudencial y que constituye una consecuencia lógica de la atipicidad del autoconsumo, es aplicable cuando concurren cuatro circunstancias o requisitos:

(30) STS 1102/2003, de 23 de julio, 850/2013, de 4 de noviembre y 1014/2013, de 12 de diciembre, entre otras.

(31) Estos requisitos se han conformado a través de la distinta jurisprudencia del TS (véase STS de 27 de enero de 1995; STS de 2 de noviembre de 1995; STS de 28 de noviembre de 1995; STS de 3 de Marzo de 1995; STS de 31 de Marzo de 1998; TS de 3 de Febrero de 1999). La configuración de estos cuatro requisitos en la STS 484/2015, de 7 de septiembre, parte de previos pronunciamientos véase, STS 1102/2003, de 23 de julio, 850/2013, de 4 de noviembre y 1014/2013, de 12 de diciembre. Además, se puede hacer referencia también a la Sentencia 1472/2002, de 18 de septiembre o la STS 888/2012, de 22 de noviembre, que, aunque apuntan a 6 condiciones, son los mismos requisitos con algún desdoble.

1º) Que se trate de consumidores habituales o adictos que se agrupan para consumir la sustancia. Con esta limitación se pretenden evitar supuestos de favorecimiento del consumo ilegal por terceros, que es precisamente la conducta que sanciona expresamente el tipo, salvo los que ya fuesen consumidores habituales de la sustancia en cuestión.

2º) El consumo de la misma debe llevarse a cabo "en lugar cerrado". La finalidad de esta exigencia es evitar la promoción pública del consumo y la difusión de la sustancia a quienes no forman parte de los inicialmente agrupados.

3º) Deberá circunscribirse el acto a un grupo reducido de adictos o drogo-dependientes y ser éstos identificables y determinados.

4º) No se incluyen en estos supuestos las cantidades que rebasen la droga necesaria para el consumo inmediato. En consecuencia, solo se aplica a cantidades reducidas, limitadas al consumo diario».

El Tribunal Supremo aclara que la doctrina de la atipicidad del consumo compartido viene a mitigar la desmesurada amplitud que alcanzaría el tipo penal en caso de no ser interpretado en función de las necesidades estrictas de tutela del bien jurídico protegido, la salud pública. En concreto, señala que lo que se sanciona es «la promoción, favorecimiento o facilitación del consumo ilegal, y los actos de cultivo, elaboración o tráfico no son más que modos citados a título ejemplificativo, pero no exhaustivo, de realizar esta finalidad típica, a la que también puede estar destinada la posesión, aunque no necesariamente. O bien cualquier otro modo idóneo para alcanzar esta finalidad o resultado, como la donación o el transporte que lógicamente también sería "típico" (fundamento de derecho noveno)». Con ello, en el caso concreto, el Tribunal Supremo considera que, aunque el consumo no tenga relevancia penal, sí lo tiene el cultivo y distribución organizada, institucionalizada y con vocación de persistencia en el tiempo de cannabis entre un colectivo integrado por 290 personas componentes de una Asociación y abierto a nuevas incorporaciones, dado que colma las exigencias típicas del artículo 368 del Código Penal.

Para finalizar, otro aspecto básico es la delimitación de las actividades legales a realizar por estas asociaciones. En este sentido, el Tribunal Supremo lo deja puesto de manifiesto en el fundamento de derecho undécimo de la sentencia, restringiéndose, por ejemplo, a informar, promover tertulias o elaborar o difundir estudios:

«En primer lugar hay que proclamar que la actividad desarrollada por los conocidos como clubes sociales de cannabis, asociaciones, grupos organizados o similares no será constitutiva de delito cuando consista en proporcionar información; elaborar o difundir estudios; realizar propuestas; expresar de cualquier forma opiniones sobre la materia; promover tertulias o reuniones o seminarios sobre esas cuestiones. Sí traspasa las fronteras penales la conducta concretada en organizar un sistema de cultivo, acopio, o adquisición de marihuana o cualquier otra droga tóxica o estupefaciente o sustancia psicotrópica con la finalidad de repartirla o

entregarla a terceras personas, aunque a los adquirentes se les imponga el requisito de haberse incorporado previamente a una lista, a un club o a una asociación o grupo similar. También cuando la economía del ente se limite a cubrir costes».

2. Acerca de la regulación de los clubes de cannabis. Problemática competencial a través de las regulaciones autonómicas de Navarra y Cataluña. Proposición de Ley de Regulación Integral y Control del Cannabis en Personas adultas de 2024

Sin duda alguna, la STS 484/2015, de 7 de septiembre, moduló de manera importante la actividad de los clubes sociales de cannabis al advertir sobre la ilegalidad de sus actividades. No obstante, en los últimos años se quiere tender la mano hacia estos clubes para regularizarlos. Por ejemplo, conviene acudir a la Proposición de Ley de Regulación Integral y Control del Cannabis en Personas adultas de 2024, anteriormente referida, en la que se recoge este propósito al incluir una regulación acerca de su creación y desarrollo de actividades. En este sentido, la proposición de Ley regula los clubes sociales de cannabis cooperativos considerándose como tales las asociaciones sin ánimo de lucro con licencia previa de la Agencia Española de Control de la Regulación Integral del Cannabis (AECRIC), a través de los cuales las personas residentes en España y consumidoras de productos del cannabis pueden agruparse con el fin de autoabastecerse de productos del cannabis para su propio consumo, pudiendo acceder a las instalaciones de un club social de cannabis cooperativo únicamente las personas socias (art. 29). Hay que advertir que la regulación los clubes sociales de cannabis es muy taxativa. Así, entra de lleno en lo relativo a sus instalaciones al señalarse, en primer lugar, la prohibición de implantar clubes sociales de cannabis cooperativos en domicilios. Sobre esta premisa, las instalaciones tienen que solicitar las licencias urbanísticas pertinentes a nivel municipal para ejercer su actividad, no pudiendo los ayuntamientos denegar la implantación de estas actividades, salvo por cuestiones estrictamente técnicas o urbanísticas (art.30). Además, se hace mención a las zonas libres de humo, almacenaje y zona de dispensación y control. Por otra parte, otro aspecto que se regula es el relativo a los límites a la producción máxima por año natural y a la compra de cannabis (límite de producción máxima por año natural de 90 kilogramos de sumidades floridas de cannabis secas), añadiéndose también las limitaciones al cultivo de cannabis por persona socia (en cultivo en exterior, 6 metros cúbicos, en interior no se debe emplear potencias lumínicas superiores a los 300 vatios, no pudiendo ocupar dichos espacios volúmenes superiores a 1 metro cúbico).

A pesar de la referencia a la situación regulatoria contenida en la Proposición de Ley, no es la primera vez que se intenta normar la situación de los clubes de cannabis, eso sí, desde el punto de vista autonómico. En este

sentido, hay que mencionar tanto a la Ley Foral 24/2014, de 2 de diciembre, reguladora de los colectivos de usuarios de cannabis en Navarra, como a la Ley 13/2017, de 6 de julio, de las asociaciones de consumidores de cannabis, de Cataluña, ambas declaradas inconstitucionales y nulas por parte del Tribunal Constitucional.

En el caso de la Ley Foral 24/2014, de 2 de diciembre, su exposición de motivos ya contenía una delimitación clara acerca de la consecuencias penales y administrativas del consumo de cannabis, siguiendo la idea actual de que el consumo de dichas sustancias escapa del tipo penal del artículo 368 cuando se lleva a cabo de forma personal y sin riesgo para la salud colectiva y que no constituye infracción administrativa si dicho consumo o tenencia no se lleva a cabo en lugares públicos (haciendo referencia al derogado art. 25 de la Ley Orgánica 1/1992, de 21 de febrero, sobre protección de la seguridad ciudadana). La Ley tenía un propósito fundamental y era dar una regulación que otorgara seguridad jurídica a estos clubes como entidades y que, a su vez, permitiera su actividad con plena seguridad tanto para sus integrantes, como para la sociedad en general. Aunque su aprobación es anterior a la STS 484/2015, de 7 de septiembre, sí que la Ley acapara y tiene en cuenta la doctrina previa del TS acerca del consumo colectivo, hecho que se refleja en la exposición de motivos al señalarse que «Tanto los fines y objetivos como la organización interna de los clubes deberán respetar siempre los límites establecidos por la jurisprudencia, garantizando que las personas que integren el club sean ciertas y determinadas, que todas ellas sean consumidoras con anterioridad a la entrada en el club, que el consumo de la sustancia se lleve a cabo en lugar cerrado y de manera conjunta, que las cantidades de sustancia sean pequeñas y no excedan del consumo personal, y evitando en cualquier caso que las sustancias puedan llegar a terceros ajenos al club».

La norma, además de unas disposiciones generales, se estructuraba en torno a dos bloques. El primero, el relativo a la constitución de los clubes de personas consumidoras de cannabis, establecía, por ejemplo, la obligatoriedad de adquirir como forma jurídica el de una asociación sin ánimo de lucro, siendo los socios fundadores consumidores habituales de cannabis con anterioridad al inicio de la actividad del club. El segundo, el relativo a organización y funcionamiento, trataba aspectos como la obligatoriedad de que estas asociaciones realizaran actividades dirigidas a sus miembros tendentes a evitar el consumo abusivo y a facilitar un uso responsable del cannabis; el elaborar un registro de sus integrantes o el tener que limitar la entrada a los locales en que se desarrolle cualquier actividad de consumo únicamente a sus integrantes. La figura del socio era esencial, asociándola a las personas mayores de edad que acrediten su condición de consumidores de cannabis con anterioridad a la presentación de su solicitud de ingreso. Asimismo, se recogían distintos deberes sobre ellos como hacer un consumo responsable del cannabis, así como evitar la propa-

ganda, publicidad o promoción del consumo del cannabis a personas ajenas al club; además del compromiso de no realizar un uso ilícito o irresponsable de las sustancias adquiridas en el club. El tratamiento por las autoridades locales también estaba presente, al señalarse para las instalaciones la obligatoriedad de obtener la pertinente licencia de actividad y la aplicación de la Ley 28/2005, de 26 de diciembre, de medidas sanitarias frente al tabaquismo y reguladora de la venta, el suministro, el consumo y la publicidad de los productos del tabaco, especialmente a lo dispuesto para los clubes privados de fumadores.

Esta ley fue declarada inconstitucional y nula por Sentencia del Tribunal Constitucional 144/2017, de 14 de diciembre. El aspecto problemático fue la concreción de las competencias constitucionales sobre las cuales podía asentarse una norma como esta, partiendo del hecho apuntado por el abogado del Estado de que si se acude a la Ley Foral no se encuentra ninguna referencia a la competencia autonómica que basa su aprobación, aunque puede entreverse una conexión con la cobertura en el título competencial autonómico sobre asociaciones. De todos modos, en el escrito del abogado del Estado se señalaba el hecho de que la Ley Foral, a través de los clubes, estaba regulando el consumo, abastecimiento y dispensación de cannabis sativa sin título competencial para ello, pues es el Estado, al amparo del artículo 149.1.16 CE, quien puede establecer, con carácter exclusivo, la legislación sobre estupefacientes, la cual integra su consumo, abastecimiento y dispensación, afectando también a las bases y coordinación general de la sanidad.

Este conflicto competencial es analizado por el Tribunal Constitucional (en adelante, TC) que, a la hora de identificar el título competencial estatal más específico, señala que la calificación jurídica del cannabis como estupefaciente sometido al Real Decreto Legislativo 1/2015 y a la Ley 17/1967, podría enlazarse con el artículo 149.1.16 CE, en cuanto atribuye al Estado competencia exclusiva sobre la legislación de productos farmacéuticos. No obstante, esta situación no es del todo exacta ya que, como afirma también, el TC «no puede desconocerse que el cannabis no es, en sentido estricto, un fármaco o medicamento, sino una sustancia que, calificada como estupefaciente, contiene elementos o principios activos susceptibles de aplicación terapéutica». Es por esto por lo que el TC deriva a la consideración de otros dos títulos competenciales del Estado (legislación penal y seguridad pública ex art. 149.1.6 y 29 CE).

De los dos, por el que se decanta es por el artículo 149.1.6 CE «dada la tipificación penal de determinadas conductas relacionadas con el consumo de drogas y estupefacientes, consideradas contrarias a la salud pública». Ello se basa en el hecho de que la Ley Foral consiste, dice el TC, en la regulación de un instrumento (los clubes de cannabis) a «través del cual se facilita el abastecimiento, dispensación y consumo de cannabis, aunque estemos ante una

normativa autorizadora o habilitante (no represiva, ni punitiva, ni restrictiva de bienes jurídicos en el sentido que es propio de las normas penales y administrativas sancionadoras), se trata de una regulación con incidencia innegable sobre la delimitación del tipo penal correspondiente». Aún más, el TC aclara que «aun no tratándose, pues, de una norma penal propiamente dicha, si autorizara comportamientos contemplados en la legislación penal como delictivos, estaría la Ley que nos ocupa menoscabando el ejercicio de la competencia estatal. En definitiva, las consecuencias que, más intensamente en el ámbito penal, puedan derivarse de determinadas actividades de las asociaciones de usuarios de cannabis reguladas en la Ley impugnada, determinan que hayamos de considerar título prevalente en este caso el del artículo 149.1.6 CE».

Teniendo en cuenta lo anterior, el TC centra el análisis en dilucidar si la Ley Foral 24/2014 tiene cobertura en el título competencial autonómico sobre asociaciones o si invade la competencia exclusiva estatal en materia penal del artículo 149.1.6 CE (fundamento jurídico tercero *in fine*). Entre estas dos posibilidades, finalmente el TC opta por concluir que la Ley Foral 24/2014 «invade la competencia exclusiva estatal en materia de legislación penal, puesto que efectivamente regula, con incidencia sobre el tipo penal definido en la legislación estatal, el consumo, abastecimiento y dispensación de cannabis, en el marco de las asociaciones de usuarios a las que se refiere». Además, se considera que la competencia autonómica en materia no incluye la legitimación de fines o medios que sean delictivos y tampoco reducir el ámbito de tipos delictivos, menoscabando la exclusiva competencia estatal y dando cobertura legal a comportamientos delictivos. Con ello se concluye que es al Estado al que compete en exclusiva la materia relativa a la legislación penal (art. 149.1.6 CE); título prioritario que no impide la existencia de otros complementarios como son los comprendidos en los artículos 149.1.16 y 29 CE.

La regulación navarra no fue la única identificable. En el caso de Cataluña se procedió a aprobar la Ley 13/2017, de 6 de julio, de las asociaciones de consumidores de cannabis, norma surgida antes de que el TC se pronunciara sobre la Ley Foral. La norma catalana presentaba un ambicioso articulado de estas asociaciones, esta vez sí, fundamentado en un conjunto competencial estructurado en diversas competencias recogidas en su Estatuto. En concreto, se hacía referencia a la ya aludida competencia exclusiva en materia de asociaciones, pero también el derecho de la personas al libre desarrollo de su personalidad y capacidad personal (art. 15), el derecho a la protección de la salud de los consumidores y usuarios y el derecho a disfrutar de un régimen de garantías de los productos adquiridos (art.28); el que los poderes públicos deben garantizar la protección de la salud, la seguridad y la defensa de los derechos y los intereses legítimos de los consumidores y usuarios, y también que deben apoyar a las organizaciones de consumidores y usuarios (art. 49); o la competencia exclusiva en materia de consumo (art. 123).

La Ley catalana presentaba un articulado más extenso que la navarra, si bien se trataban iguales aspectos, como lo relativo a la constitución de las asociaciones de consumidores de cannabis (asociaciones sin ánimo de lucro cuyos miembros fundadores deben ser mayores de edad y consumidores de cannabis), a diferencia de la regulación foral, se establecía en su artículo 7 una serie de objetivos específicos de estas asociaciones con la referencia clara al autoabastecimiento y la distribución de cannabis entre los asociados para el consumo privado (nótese la diferencia con el art. 8 de la Ley foral). Este no es el único hecho reseñable ya que también es mencionable el que se profundizara mucho más al introducir aspectos regulatorios acerca de las obligaciones documentales de las asociaciones de consumidores de cannabis y lo relativo al autoabastecimiento, englobando aspectos relativos a la producción y almacenamiento para el autoabastecimiento, transporte o distribución, o la introducción de medidas de control higiénico y sanitario y programas de gestión de la prevención de riesgos y reducción de daños.

El TC, mediante sentencia 100/2018, de 19 de septiembre de 2018, también se pronunció acerca de la constitucionalidad de la norma, declarando la nulidad de la ley autonómica por incidir sobre la tipificación penal de conductas ilícitas contenida en la legislación estatal. En este sentido, tuvo igual final que la norma navarra, sirviéndose para el análisis de la norma catalana de la ya analizada STC 144/2017, de 14 de diciembre, además de la STC 29/2018, de 8 de marzo, referida a la constitucionalidad del artículo 83 de la Ley del Parlamento Vasco 1/2016, de 7 de abril, de atención integral de las adicciones y drogodependencias (32).

Como aspectos a destacar de la sentencia, conviene apuntar el análisis hecho de la definición y propósito de los clubes de consumidores de cannabis recogida en la Ley catalana, concluyendo el TC la existencia de invasión competencial, pues se definen como un «espacio de ámbito privado gestionado por una asociación de consumidores de cannabis, que reúne las condiciones idóneas para el consumo de cannabis por parte de sus miembros y donde se lleva a cabo principalmente esta actividad» [art. 4 c)]. Aunque esta definición inicial incluye solamente el consumo, la posterior regulación de los clubes incluye la de «distribución» (arts. 21.2 y 22.1). De modo que no son más que el lugar destinado a que los miembros de la asociación distribuyan o

(32) En concreto, en su fundamento jurídico tercero in fine se establece que «la norma vasca, su encuadre competencial resulta completamente ajeno a la legislación penal, pero también a la legislación en materia de medicamentos y de seguridad pública, debiendo reconducirse exclusivamente a la materia protección de la salud, ámbito en el que, como se razonó en el fundamento jurídico 2 de esta resolución, juega tanto la competencia estatal sobre las bases de la sanidad interior (art. 149.1.16 CE) como la competencia autonómica de desarrollo de dichas bases asumida por la Comunidad Autónoma del País Vasco en el artículo 18.1 EAPV».

consuman cannabis legalmente, produciéndose así la misma incidencia en el tipo penal que en el caso de la asociación *stricto sensu*». Además, los títulos competenciales autonómicos «no amparan una norma como la recurrida que “regula, con incidencia sobre el tipo penal definido en la legislación estatal, el consumo, abastecimiento y dispensación de cannabis, en el marco de las asociaciones de usuarios a las que se refiere”, hecho que ya remarcaba la STC 144/2017, en su fundamento quinto 5).

Como se ha comprobado, la regulación autonómica de los clubes de cannabis entra de lleno en un conflicto competencial con el Estado. Ahora bien, en la proposición de Ley estatal de 2024, a qué títulos competenciales se hace referencia. Acudiendo a su disposición final segunda apreciamos la asociación a un largo listado de competencias estatales, en concreto se hace referencia al artículo 149.1, en sus puntos 1.º, 6.º, 9.º, 10.º, 18.º, 23.º, 27.º de la Constitución española. Con ello, estamos hablando de la competencia exclusiva estatal en relación con la regulación de las condiciones básicas; la legislación mercantil, penal y penitenciaria; legislación procesal; legislación sobre propiedad intelectual e industrial; régimen aduanero y arancelario; comercio exterior; régimen jurídico de las Administraciones públicas y del régimen estatutario de sus funcionarios, procedimiento administrativo común, legislación sobre expropiación forzosa; legislación básica sobre contratos y concesiones administrativas y el sistema de responsabilidad de todas las Administraciones públicas; legislación básica sobre protección del medio ambiente; normas básicas del régimen de prensa, radio y televisión y, en general, de todos los medios de comunicación social. Ello ya denota la ambición regulatoria de la proposición, hecho que se comprueba por el gran número de materias y supuestos que tratan en la misma.

VII. ASPECTOS LEGALES DEL USO TERAPÉUTICO DEL CANNABIS

Estudios surgidos en los últimos años han destacado el gran potencial terapéutico del cannabis. Son muchas las aplicaciones terapéuticas destacándose, como señala Alventosa del Río (2017), su utilización en el tratamiento del dolor y la inflamación asociados a la esclerosis múltiple, a la diabetes, a la artrosis y al cáncer; en la atenuación de los espasmos y temblores derivados de la esclerosis múltiple o de la enfermedad del Parkinson; en las convulsiones epilépticas; en la inhibición de las náuseas y vómitos derivadas de la quimioterapia; en el tratamiento de la inapetencia y adelgazamiento en enfermedades crónicas (como el SIDA, la tuberculosis o el cáncer) y en el tratamiento de las enfermedades degenerativas del sistema nervioso central (33).

(33) Acerca de diferentes propuestas de regulación del uso terapéutico de los productos derivados del cannabis: Alventosa del Río (2017). Esta autora hace también referencia a dis-

No obstante, la regulación legal del uso terapéutico del cannabis ha generado mucha problemática. Debe tenerse en cuenta las consecuencias de la inclusión del cannabis de la lista I de la Convención, así como el encuadre del dronabinol y diferentes isómeros THC como sustancias psicotrópicas. En este sentido, la inclusión en la lista I hay que asociarla a la mención hecha por la Convención a limitar exclusivamente la producción, la fabricación, la exportación, la importación, la distribución, el comercio, el uso y la posesión de estupefacientes a los fines médicos y científicos (art. 4.c). De todas maneras, la exclusión de la lista IV, favorece en gran medida los avances en su investigación y aplicación terapéutico. Ha de destacarse que la Comisión de Estupefacientes, el órgano ejecutivo de la ONU en políticas de drogas, ya reconocía las propiedades terapéuticas de la planta, siendo unos de los motivos que basó la exclusión de la citada lista.

En España, la Ley 29/2006, de 26 de julio, de garantías y uso racional de los medicamentos y productos sanitarios, establece algunas prescripciones al uso. Así, su art. 49 establece, en lo relativo a medicamentos con sustancias psicoactivas con potencial adictivo, que las sustancias psicoactivas incluidas en las listas anexas a la Convención Única de 1961 sobre Estupefacientes y al Convenio de 1971 sobre Sustancias Psicotrópicas, así como los medicamentos que las contengan, se rigen por esta Ley y por su normativa específica; debiéndose someter dichas sustancias a restricciones derivadas de las obligaciones adquiridas ante la Organización de Naciones Unidas en la lucha contra el tráfico ilícito de sustancias estupefacientes y psicotrópicas.

En la actualidad, en España existen algunos medicamentos de fabricación industrial que contienen extractos de cannabis, dispensables con receta oficial de estupefacientes y que han sido autorizados por los procedimientos habituales aplicables a medicamentos de fabricación industrial que se recogen en el Real Decreto 1345/2007, de 11 de octubre, por el que se regula el procedimiento de autorización, registro y condiciones de dispensación de los medicamentos de uso humano fabricados industrialmente (34). En concreto, si se acude al buscador del CIMA (Centro de información de medicamentos),

tintos estudios e informes que avalan el uso terapéutico del cannabis como el de la Academia Nacional de Ciencias de Estados Unidos (NAS, por sus siglas en inglés), titulado *The Health Effects of Cannabis and Cannabinoids: The Current State of Evidence and Recommendations for Research* de 2017. En cuanto a los usos terapéuticos de los cannabinoides: Grotenhermen, *et al.* (2003); Guy *et al.* (2003); Hardisson de la Torre *et. al.* (2002); Hernández Lozano *et. al.* (2002).

(34) Téngase en cuenta también el Reglamento (CE) n° 726/2004 del Parlamento Europeo y del Consejo de 31 de marzo de 2004 por el que se establecen procedimientos comunitarios para la autorización y el control de los medicamentos de uso humano y veterinario y por el que se crea la Agencia Europea de Medicamentos, para el caso de que sean medicamentos de registro centralizado.

podemos encontrar el Sativex® y el Epidyolex®. Por ejemplo, el Sativex® tiene como principios activos el dronabinol y el cannabidiol (35) y está indicado como tratamiento para la mejoría de los síntomas en pacientes adultos con espasticidad moderada o grave debida a la esclerosis múltiple (EM). Por su parte, el Epidyolex® tiene como principio activo el cannabidiol y que está indicado como tratamiento complementario de crisis asociadas con el síndrome de Lennox-Gastaut (SLG), el síndrome de Dravet (SD) o con el complejo de esclerosis tuberosa (CET). No obstante, existen también otros medicamentos comercializados en otros países como son el Marinol® y el Syndros® que no están autorizados en España. Ambos medicamentos tienen como ingrediente activo el dronabinol que es delta-9-THC sintético, utilizándose en el caso del Marinol® para tratar las náuseas y los vómitos o aumentar el apetito y para aumentar el apetito y prevenir la pérdida de peso en pacientes con infección por VIH en el caso del Syndros®.

A pesar de la existencia de estos medicamentos, en España no hay una programación de cannabis terapéutico, como si podemos encontrar en otros países europeos (véase Alemania, Portugal o Países Bajos). No obstante, puede decirse que ya se han dado pasos al respecto. En este sentido, el Pleno del Congreso de los Diputados, en su sesión de 10 de junio de 2021, acordó la creación, en el seno de la Comisión de Sanidad y Consumo, de la Subcomisión al objeto de analizar experiencias de regulación del cannabis medicinal. Dicha Subcomisión elaboró y aprobó un informe de fecha 21 de junio de 2022 (Núm. Expte. 154/11), informe muy interesante por el análisis del potencial terapéutico del cannabis y por el hecho de contener una serie de recomendaciones a tener en cuenta. En cuanto al primer aspecto, el informe da cuenta de la realidad inherente de que hay preparaciones de cannabis que pueden tener usos terapéuticos y que el hecho de la exclusión de la lista IV supone un importante avance. No obstante, también se apunta a que, a pesar de la existencia de ensayos clínicos en España autorizados, es necesario una mayor investigación de calidad que sirva de base para la toma de futuras decisiones. De igual manera se destaca el potencial de los cannabinoides (más allá del CBD y del THC), además del hecho de que preparados del cannabis que no tienen actualmente autorización de comercialización, podrían tener utilidad como opción terapéutica para algunos pacientes.

Con ello, la Subcomisión elaboró una serie de recomendaciones, en concreto cinco, con diferentes apartados en cada una de ellas. Estas cinco recomendaciones eran garantizar la disponibilidad de medicamentos derivados

(35) Por ejemplo, Cada ml contiene: 38-44 mg y 35-42 mg de dos extractos (como extractos suaves) de *Cannabis sativa* L., folium cum flore (hoja y flor de cannabis) equivalentes a 27 mg de delta-9-tetrahidrocannabinol y 25 mg de cannabidiol (según la ficha técnica Sativex 2,7 mg/2,5 mg solución para pulverización bucal).

de cannabis para uso terapéutico; preservar y reforzar el rol crucial de la AEMPS; reforzar el papel de los actores sanitarios clave en el uso terapéutico del cannabis; velar por no emprender acciones que comporten una mayor disponibilidad y consumo de cannabis fuera del contexto clínico, además de evaluar periódicamente el uso terapéutico del cannabis y los datos de consumo en la población. De estas recomendaciones, destaca el énfasis que se hace en dar pasos de cara a permitir la disponibilidad en mercado farmacéutico de extractos o preparados estandarizados del cannabis que no cuentan actualmente con autorización de comercialización lo que conllevaría el poder prescribirlos y así ayudar a algunos pacientes en su tratamiento. Tal es así que se disponía, en la recomendación 1.5, el que en el plazo de 6 meses, desde la aprobación del informe, la AEMPS realizara los trabajos necesarios para que estas recomendaciones tuvieran su encaje legal.

Puede decirse que el informe de la Subcomisión no fue en vano. En este sentido, ha constituido una pieza importante en el Proyecto de Real Decreto, por el que se establecen las condiciones para la elaboración y dispensación de fórmulas magistrales a base de preparados estandarizados de cannabis, que, en febrero de 2024, el Ministerio de Sanidad sacó a consulta pública previa. En cuanto al porqué de esta norma, por parte del Ministerio se apuntan cuatro objetivos, en concreto, a) establecer el procedimiento de evaluación de la calidad de los preparados estandarizados de cannabis, como materiales de partida en la elaboración de fórmulas magistrales; b) establecer las indicaciones en las que pueden utilizarse estos medicamentos; c) establecer las condiciones de prescripción, elaboración y dispensación de fórmulas magistrales elaboradas con preparados estandarizados de cannabis; d) limitar la elaboración de fórmulas magistrales conteniendo cannabis a aquellas que cuentan con monografía en Formulario Nacional.

El hecho de la existencia de este Proyecto de Real Decreto no es algo novedoso en lo que se refiere a regular los usos terapéuticos en España. Recuérdese las diversas proposiciones de Ley y de no Ley en lo referente a establecer un marco integral del cannabis en España en los últimos años. Además, por ejemplo, en 2001 ya se presentó por parte del Grupo Parlamentario Catalán (Convergència i Unió) una proposición no de Ley sobre autorización del consumo de cannabis para usos terapéuticos, que fue rechazada, o ya más reciente, en 2017, la proposición no de ley sobre la regulación del uso medicinal de los productos derivados del cannabis por parte del Grupo Parlamentario Ciudadanos, que tuvo idéntico resultado. A ello hay que sumar las proposiciones surgidas en el ámbito autonómico (36) De todos modos, estos

(36) Véase un resumen en Alventosa del Río (2017) que refiere como documento primigenio la Proposición no de ley sobre l'actuació de mesures davant les diferents administracions per a autoritzar l'ús terapèutic del cànnabis en Catalunya, en la que se recordaba el

intentos no han sido fructíferos, por lo que habrá que esperar el devenir del referido Proyecto de Real Decreto y cuál es el tratamiento dado al cannabis cuando se refiere a usos terapéuticos.

VIII. BIBLIOGRAFÍA

- AEMPS (2022). *Estupefacientes y Psicótopos. Requisitos para la solicitud de autorización de cultivo de plantas que puedan producir estupefacientes*. Recuperado de: https://www.aemps.gob.es/medicamentos-de-uso-humano/estupefacientes-y-psicotropos/#proce_cannabis (septiembre de 2024).
- ALVENTOSA DEL RÍO, J. (2017): «Propuestas de regulación del uso terapéutico de los productos derivados del cannabis», *Revista española de drogodependencias*, núm. 42, 3, pp. 70-90.
- DÍAZ, Ó., DALTON, JAR and GIRALDO, J. (2019). Revealing the Mechanism of Agonist-Mediated Cannabinoid Receptor 1 (CB1) Activation and Phospholipid-Mediated Allosteric Modulation. *Journal of Medicinal Chemistry*. 13;62(11):5638-5654. DOI: 10.1021/acs.jmedchem.9b00612.
- EXPERT COMMITTEE ON DRUG DEPENDENCE (ECD). Cannabis recommendations. 24 de enero de 2019. Recuperado de: <https://www.who.int/publications/m/item/ecdd-41-cannabis-recommendations> (septiembre de 2024).
- FERNÁNDEZ BAUTISTA, S. (2021). *Los Clubes Sociales de Cannabis. Antijuridicidad e Imputación Personal*. Valencia, Tirant lo Blanch.
- FERNÁNDEZ MATELLANO, L. (2022). Cannabis: situación en España. Agora. Situación y perspectivas de los problemas derivados del cannabis. Jueves 31 de marzo de 2022.
- FUSAR-POLI, P., CRIPPA, J.A., BHATTACHARYYA, S., BORGWARDT, S.J., ALLEN, P., MARTIN-SANTOS, R., SEAL, M., SURGULADZE, S.A., O'CARROL, C., ATAKAN, Z., ZUARDI, A.W., MCGUIRE, P.K. (2009). «Distinct effects of {delta}9-tetrahydrocannabinol and cannabidiol on neural activation during emotional processing». *Arch Gen Psychiatry*. 2009;66, pp. 95-105.
- GROTENHERMEN, F., RUSSO, E., NAVARRETE VARO, R., (ed.) (2003). Cannabis und Cannabinoide. Pharmakologie, toxikologie und therapeutisches Potential. CastellArte S.L.

uso medicinal que se había efectuado del cannabis durante siglos y la evidencia científica de los beneficios de dicho uso en determinadas enfermedades, culminando el 25 de abril de 2001 con la adopción por unanimidad de la Resolució 646/VI del Parlament de Catalunya, sobre les gestions per a l'ús terapèutic del cànem indi (Cannabis sativa var. indica), en la que se instaba al Gobierno para realizar las gestiones necesarias en las diversas administraciones para que se autorizara el uso terapéutico del cannabis.

- GUY, G.W., ROBSON, PH. J., WHITTLE, B. A. (2006). *Uso terapéutico del cannabis y los cannabinoides*. Barcelona: Pharma.
- HARDISSON DE LA TORRE, A., EXPÓSITO, C., RUBIO ARMENDÁRIZ, C., POZUELO, M. R. (2002). Nuevas perspectivas terapéuticas de los compuestos cannabinólicos. *Revista de toxicología*, 19, (2), 89-92.
- INSTITUTO NACIONAL DE TOXICOLOGÍA (2009). Cuadro de dosis mínimas psicoactivas de las principales sustancias tóxicas objeto de tráfico de drogas. Revisado en 2021. Recuperado de <https://pnsd.sanidad.gob.es/ciudadanos/legislacion/delitos/home.htm> (septiembre de 2024).
- JUNTA DE ANDALUCÍA (2021). *Criterios de actuación por parte de los semilleros para las peticiones de germinación de semillas y de multiplicación vegetativa de cáñamo*. Consejería de Agricultura, Ganadería. Pesca y Desarrollo Sostenible. Dirección General de la Producción Agrícola y Ganadera.
- JUNTA INTERNACIONAL DE FISCALIZACIÓN DE ESTUPEFACIENTES DE NACIONES UNIDAS (2005). *Material de capacitación convención única de 1961 sobre estupefacientes primera parte: el sistema de fiscalización internacional de estupefacientes. E/INCB/2005/NAR_1. Versión española*.
- MONTAÑÉS SÁNCHEZ, V. (2017). Evolución del activismo cannábico en España», en Martínez Oró, D. P., *Las sendas de la regulación del cannabis en España*, Martorell (Barcelona), Edicions Bellaterra, pp. 145-159.
- MUÑOZ SÁNCHEZ, J. (2018). «La relevancia penal de los clubes sociales de cannabis. Análisis jurisprudencial», en De la Cuesta Aguado, P.M.; Ruiz Rodríguez, L.R.; Acale Sánchez, M.; Hava García, E.; Rodríguez Mesa, M.J.; González Agudelo, G.; Meini Méndez, I.; Ríos Corbacho, J.M.; Terradillos Basoco, J.M. (coord. por), *Liber amicorum: estudios jurídicos en homenaje al profesor doctor Juan M^o Terradillos Basoco*, Valencia, Tirant lo Blanch, pp. 671-684.
- OBSERVATORIO ESPAÑOL DE LAS DROGAS Y LAS ADICCIONES (2022). *Monografía cannabis 2022. Consumo y consecuencias*. Delegación del Gobierno para el Plan Nacional sobre Drogas. Ministerio de Sanidad.
- SAGREDO, O. (2011). «Efectos farmacológicos y fisiológicos del consumo de cannabis». *Trastornos Adictivos*. 2011;13(3): pp. 94-96.
- SOCIDROGALCOHOL (2022). *Guía Clínica de Cannabis*. Disponible en <https://soci-drogalcohol.org/proyecto/guia-clinica-de-cannabis/> (septiembre de 2024).
- VAL, I. (2017). «Evolución y actualidad de los clubes sociales de cannabis en Euskadi», una mirada retrospectiva de los últimos veinte años, en Martínez Oró, D. P., *Las sendas de la regulación del cannabis en España*, Martorell (Barcelona), Edicions Bellaterra, pp. 160-176.